

## DEBATE

# Los desafíos de la reforma del Estado

*Mabel Hoyos*

La percepción negativa que expresa la sociedad respecto del Estado resulta ciertamente comprensible si se piensa que el Estado se valora por lo que produce, por los problemas que resuelve y por los que evita que se produzcan, que de la direccionalidad que le imprime a sus intervenciones depende la calidad de vida de los ciudadanos. En tanto la realidad nacional demuestra la capacidad relativa de los Estados en sus diferentes jurisdicciones para atender el cúmulo de demandas que les exige la sociedad. Dado que la falta de respuesta o la insatisfacción de las mismas afecta la legitimidad de los gobiernos y pone en riesgo la gobernabilidad, la necesidad de la reforma no necesita ser fundamentada, sí en cambio exigida por aquéllas jurisdicciones poco comprometidas con ella<sup>1</sup>.

La experiencia enseña que para que la reforma sea viable necesita ser asumida como política de Estado, requiere por lo menos: asignación de recursos, líneas claras de acción, continuidad, coherencia, un diagnóstico claro de la respuesta posible de los actores que puedan verse afectados en sus diferentes intereses, y voluntad política de cambio. Anticipando el análisis dejamos sentado que si bien en principio la responsabilidad y el desafío lo tiene por delante la dirigencia política que se desempeña en el gobierno, también le compete a la sociedad en general, toda vez que un cambio de cultura social y organizacional pareciera fundamental<sup>2</sup>.

---

1 Se ha diseñado en jurisdicción nacional, y en algunas provinciales (Buenos Aires es un ejemplo) también en algunos municipios, pero en otras, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se mantiene intacto el aparato burocrático tradicional, y sobreviven situaciones en las que predominan formas pre-burocráticas de organización institucional caracterizadas por el clientelismo político, el nepotismo, el caudillismo y varios ismos más.

2 Schein, Edgard (1985) Cultura: modelo de presunciones básicas inventadas o descubiertas por una organización para resolver sus problemas que ejercen influencia como para ser consideradas válidas y, en consecuencia, ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de per-



Si bien cada jurisdicción y cada unidad de gestión tienen problemáticas específicas recursos y características diferentes existen algunas variables comunes que permiten pensar en los desafíos de cualquier proceso de reforma en términos generales y ese es el punto de vista de estas reflexiones.

La producción del Estado es la resultante del conjunto de interacciones y articulaciones entre actores sociales, políticos y agentes de la administración pública. Con diferente grado de desarrollo burocrático tales interacciones perduran asentadas sobre las cenizas del modelo de gestión weberiano (paradigma de la Administración Pública<sup>3</sup>) propio y adecuado para realidades sociales que poco tienen que ver con las actuales, pero que dejó la impronta de determinadas modalidades de comportamiento que probablemente expliquen actitudes de uno y otro lado que dificultan asumir los cambios.

En el contexto de un Estado que todo lo puede y lo hace, el ciudadano fue un –usuario– rol caracterizado por la pasividad, hoy debe asumirse proactivo y muchas veces desarrollar toda su capacidad organizativa para atender problemas que lo acucian.

El funcionario político en nombre de la representatividad y contando con recursos suficientes tenía en sus manos la toma de decisiones y la disponibilidad de los recursos que podía utilizar con su propia lógica y su propio sentido común; hoy sabe que la participación social y el acuerdo son el requisito sine qua non para obtener la legitimación de sus acciones.

El burócrata en tanto, apegado a las normas y procedimientos, podía obviar los tiempos porque las necesidades no eran acuciantes, ni los problemas tan complejos; hoy debe responder a un proceso de transformación en el que entre otras cosas tendrá que aprender a valorar la importancia de los resultados, su capacidad de producción y por sobre todo entender que en las tareas que realiza compromete la calidad de vida de la población.

Lo anterior amerita detenerse un poco más en la perspectiva de cada uno de los actores que necesariamente deben comprometerse en un proceso de modernización del Estado.

A los funcionarios en tanto miembros del sistema político<sup>4</sup> les incumbe la responsabilidad por lo que se construya o se deje de construir en cualquier jurisdicción que se desempeñen, su tarea radica esencialmente en recuperar la legitimidad en el más amplio sentido, quizás el primer paso para lograrlo re-

---

cibir, pensar y sentir tales problemas

3 Sue Richards (1994) “El Paradigma del cliente en la gestión pública” en Gestión y análisis de políticas públicas N°1- INAP, Madrid; septiembre-diciembre

4 Electos a través del sistema de representación democrática, asumen representando los intereses de un partido político y el compromiso que éstos asumen con la sociedad. Son cargos que se desempeñan transitoriamente mientras duran los mandatos electorales.

quiera de la construcción de consensos al interior del propio sistema de manera que las políticas tengan la unidireccionalidad y coherencia que necesitan para ser convalidadas por la sociedad.

Desde lo operativo la complejidad de las tareas queda oculta para el ciudadano común. Longo<sup>5</sup> dice que dirigir “es el acto de dar respuesta a necesidades organizativas que conducen a las personas que ocupan tales posiciones a desempeñar una serie de papeles o funciones” vinculadas con: la construcción de acuerdos; la resolución de conflictos, la innovación, la asignación de recursos, el control, enlace con otros funcionarios y con actores de la sociedad civil, todo esto en organizaciones que en general se caracterizan por la confrontación de intereses individuales y grupales tanto como por la coexistencia de valores contrapuestos; la importancia de contar con capacidades específicas salta a la vista, y sin ellas el riesgo de fracaso estará siempre latente, pero en el caso particular de nuestro país la capacidad de liderazgo también se torna en un requerimiento fundamental para operar sobre los espacios de poder que tienen desarrollados determinados sectores dentro del aparato propiamente burocrático.

En síntesis la legitimidad exige la práctica de valores vinculados con la ética, la responsabilidad y la rendición de cuentas de su gestión; en tanto que los saberes específicos y las competencias constituyen la base para el logro de los resultados que la sociedad exige, por eso parece muy acertado hablar en términos de reforma política y administrativa, como ocurre en la provincia de Buenos Aires.

Respecto de los agentes de la administración pública no siempre se tiene en cuenta y se percibe que por su pertenencia a la estructura burocrática del Estado<sup>6</sup>, su desempeño resulta esencial en el éxito o fracaso de las decisiones políticas, encarnan posiblemente uno de los aspectos más difíciles y desafiantes que debe afrontar la reforma, por la cantidad de personas que involucra, porque operan a través una red de organizaciones autónomas e interdependientes<sup>7</sup>, y fundamentalmente porque en sí misma como sistema no tienen comprometida ninguna legitimidad, más allá de la imagen positiva o negativa que se percibe de ellos como estructura, la sociedad.

En tanto cuerpo, su análisis tiene una arista política y otra instrumental. La primera porque pese a no tener representación política, desarrolla sus propias

---

5 Longo, Francisco(2004) “Mérito y Flexibilidad” Edic. Piados, col. Empresas, España

6 Sistema Administrativo: *Lo integran los empleados de la/las administraciones públicas, permanecen en sus funciones independientemente del mandato de los funcionarios políticos, son los responsables de que se cumplan los procedimientos administrativos, conocen las normas (en sus diversas manifestaciones) son el brazo operativo del sistema político*

7 Ver LES METCALFE(1999) “La gestión pública de la imitación a la innovación” en ¿De burócratas a Gerentes? Editor Carlos Losada i Marrodán , Washington DC

fuentes de poder, sustentada fundamentalmente en la información privilegiada que manejan y por su rol de mediador con la sociedad –la segunda– por la capacidad de gestión.

La interacción con los funcionarios políticos tendría que ser sumamente ágil y dinámica basada en lógicas compartidas de funcionamiento para garantizar resultados efectivos y eficientes. Longo<sup>8</sup> considera que la estructura burocrática “debiera estar dirigida y controlada por la política pero no patrimonializada por ella, preservando la independencia e imparcialidad necesarias en su funcionamiento para garantizar el interés público”. En nuestra realidad se está bastante lejos de responder a ello.

En el plano político, la propia lógica de organización burocrática sumada a la debilidad de la dirigencia<sup>9</sup> fomentó la construcción de espacios de poder fundamentalmente en las instancias intermedias de conducción a cargo de los agentes burocráticos, que valiéndose del secreto del saber y mediante el tejido de alianzas con otros factores de poder político y económico, entre ellos los sindicatos, les permite un sabotaje alarmante de las decisiones del funcionario político cuando no se corresponden con intereses corporativos unas veces, personales otras, lo que requiere de mecanismos de control interno y férrea decisión política para ponerles límite.

Desde el punto de vista instrumental, la realidad muestra que un conjunto de factores se han conjugado produciendo “desviaciones” en el funcionamiento del sistema y han generado un impacto tal en los comportamientos individuales y colectivos que dificultan seriamente cualquier proceso de transformación, indisolublemente ligado a cambios en la conducta.

El personal de la administración pública en general ha visto pasar y escuchado infinidad de propuestas de reforma la mayoría de las cuáles no sólo no tenían contrapartida al compromiso que se les exigía, sino que como contracara exhibían la arbitrariedad de los funcionarios que las proponían, debieron pasar por procesos de aprendizajes y desaprendizajes vinculados a los cambios en las conducciones políticas y en definitiva cada régimen político dejó la impronta de su ideología y de sus objetivos al interior de los aparatos de gestión. Ello explica en alguna medida la cultura de “no comprometerse”, no confiar, ser paciente y “esperar que esto cambie”, frase escuchada recurrentemente, ya que si hay algo seguro es que los funcionarios se van y la burocracia con sus miembros permanece; por esto mismo no sorprenden los resultados del trabajo de campo que se cita más adelante.

Más allá de aspectos normativos que regulan la actividad burocrática que es necesario revisar y de hecho se vienen mejorando, lo fundamental en cualquier

---

8 Longo, Francisco (2004) op.cit.

9 Dicho “ligeramente” y a riesgo de exceso de simplificación

proceso de transformación es el recurso humano, su predisposición para el cambio, su convicción respecto de los beneficios que ese cambio puede significarle y sus posibilidades reales de poder asumir las situaciones nuevas y comprometerse con ellas. Nadie dirá que no prefiere una situación laboral orientada al trabajo en equipo, la participación, adecuada comunicación y posibilidades de mejor desempeño personal (cultura integrativa). Lo difícil en todo caso es estar en condiciones de aportar de sí mismo lo necesario para que esto ocurra y sobre todo confiar y creer en que es posible, el tema remite a pensar en la cultura organizacional.

En referencia a la cultura organizacional Felcman<sup>10</sup> sostiene que “es el conjunto de modelos mentales compartidos y expresa el aprendizaje acumulado de un grupo, que ni siquiera puede explicarla”, el autor analiza la cultura organizacional a partir de tres niveles de análisis: 1.-los valores laborales (convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros y que son los que permitirían identificar la mayor o menor tendencia de las personas a autorrealizarse en el trabajo), los clasifica en: básicos, sociales, de reconocimiento y autorrealización); 2.-tipos culturales: **paternalista** (*prioriza relaciones interpersonales por sobre los resultados*), **apático**; **anómico** (*ambos caracterizados por la baja orientación a la gente y a los resultados*); **exigente** (*predominio de vínculos laborales inflexibles con casi nula atención a las personas*); **integrativo** (*implica altos niveles de orientación a la gente y a los resultados—favorece la autorrealización*) y 3.-presunciones básicas (definen los aspectos más profundos, estables y difíciles de modificar) se expresan en distancia jerárquica entre jefes y subordinados; tendencia a eludir/preferir situaciones de incertidumbre; preeminencia de preferencias por valores masculinos o femeninos.

Un trabajo de campo realizado en la Administración Central revela que sus empleados trabajan para garantizar el ingreso salarial y asegurarse la estabilidad laboral, consideran la estabilidad como bandera del empleo público y derecho constitucional que debe ser respetado. En las respuestas sobresalen la identificación con los valores laborales básicos frente a los de reconocimiento y autorrealización, del mismo modo la identificación del ámbito laboral dentro de los tres primeros tipos culturales denominados *tradicionales* en el trabajo, predominan ampliamente por sobre los tipos culturales modernos que sí en cambio se reconocen como situación deseable a alcanzar<sup>11</sup>, lo que lleva a los

---

10 Felcman Isidoro (2001) “Marco conceptual y referencial para el análisis de la cultura organizativa de la administración pública argentina”, VI Congreso Internacional del CLAD en [WWW.clad.org.ve](http://WWW.clad.org.ve)

11 Blutman, Gustavo y Méndez Parnes, Soledad (2003): “Reformas administrativas del Estado y cultura organizacional” ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración

autores de la investigación a sostener que “la cultura conduciría a adoptar una postura defensiva frente a los cambios”.

Evidentemente si los cambios van ligados a la motivación positiva, ni los valores laborales ni los tipos culturales con los que se identificaron los agentes de la administración central, están indicando un contexto favorable para alcanzar su profesionalización; más aún si como también se expresa en el trabajo mencionado, la desconfianza en el sistema político es un dato más a tener en cuenta. Todo lo cual deja en claro el gran desafío que implica alcanzar los niveles de compromiso necesarios para avanzar, la coherencia y continuidad en la construcción de capacidades al interior de los aparatos de gestión, independientemente de las personas que ocupen los cargos políticos, resultarán fundamentales.

La sociedad civil aunque parezca paradójico, también tiene lo suyo por hacer en el proceso de reforma y posiblemente lo primero sea partir del ejercicio responsable de ciudadanía, tema del que poco y nada se habla.

En la situación actual hay que reflexionar no sólo sobre el alto grado de polarización de los intereses entre sectores sociales –lo que podría pensarse como razonable a sabiendas que cuando el Estado asigna recursos y toma decisiones, está dirimiendo conflictos entre intereses encontrados–, lo grave es la tensión y el conflicto al interior de grupos con problemáticas comunes que suelen generar disputas de intereses particulares o de grupos, que dificultan o impiden el consenso en beneficio de la mayoría, como si nadie estuviera dispuesto a ceder nada y todo pasara por el que tiene más poder.

Con frecuencia se percibe una excesiva expectativa respecto a que “todo lo resuelva el Estado”, y se desconoce recurrentemente que todo derecho tiene asociada una responsabilidad individual pero que acarrea en algún grado consecuencias sociales. ¿Dónde comienzan y dónde terminan los límites de la intervención estatal para la sociedad civil? Pareciera ser que todo depende de los intereses de cada quien en cada caso específico, se demanda más institucionalidad, pero hay resistencia –y a diario encontramos ejemplos– a aceptar la norma cuando opera en contra de las propias preferencias.

El funcionario político no puede asumir la responsabilidad por un conductor ebrio que provoca un accidente en la vía pública, pero debiera asumir la tarea de concientización respecto del significado de ciudadanía y actor social responsable, garantizando en paralelo instituciones confiables a la hora de impartir justicia.

Para con la sociedad el desafío pasa por ayudar a reconstituir el tejido social, crear condiciones para construir lo que la sociología denomina el capital

---

Pública, pese a que el trabajo data de 1999 y 2001, entendemos que sus conclusiones en líneas generales siguen siendo válidas y merecen ser tenidas como referencia.



social, entendido como los valores, la capacidad de asociacionismo, el clima de confianza entre los actores sociales, las instituciones y las pautas culturales, fuertemente afectados por el individualismo del “sálvese quien pueda” imperante en las épocas de oro del neoliberalismo –y la antesala del capital social seguramente es el desarrollo del capital humano cuyo pilar fundamental es la educación.

Finalmente, entiendo que la reforma del Estado nos compete a todos, aunque la responsabilidad primera esté en la dirigencia política, ejerciendo como sociedad una ciudadanía responsable, capaz de reconocer lo bueno y exigir correcciones de lo que nos afecta, sin perder de vista aquello de que “el derecho de unos termina donde comienza el de los otros”. Todo es posible en la medida que seamos capaces de construir los consensos necesarios para definir un modelo de Estado con instituciones transparentes y confiables, por encima de intereses sectoriales y político-partidarios, verdaderamente comprometido con valores de democracia, equidad, integración y justicia social.

Mientras tanto, cualquier paso adelante orientado a mejoras puntuales en los mecanismos de intervención de Estado, por pequeño que sea, irá allanando el camino y creando condiciones favorables para las transformaciones estructurales que requiere el Estado para reconciliarse con la sociedad, y esto efectivamente viene sucediendo, aunque todavía resulte imperceptible para la mayoría. El proceso de reforma afortunadamente pareciera andar sin prisa y sin pausa en las jurisdicciones efectivamente comprometidas en él, entre todos debiéramos garantizar su continuidad y profundización con plena conciencia de la complejidad que la define.